

# URGENSI PENETAPAN REZIM HUKUM ZONA TAMBAHAN DALAM MENANGGULANGI KEJAHATAN PENYELUNDUPAN MANUSIA

**Bambang Wahyudi**

Staf Umum Pengamanan TNI AL  
Mabes TNI AL, Cilangkap, Jakarta Timur  
E-mail: udhiwaskita64@gmail.com

## ***Abstract***

*Determination of the legal regime in the absence of contiguous zones result in no legislation that can be used as guidelines in implementing control measures, prevention and repression against violations of fiscal, customs, immigration and sanitation in accordance with Article 33 of UNCLOS 1982. This research aims to determine the urgency of the determination of the regime contiguous zones for the alleviation of people smuggling is a criminal act to determine the immigration and national legal provisions concerning contiguous zones related to people smuggling crime prevention in the future. This writing method normative legal writing approach to legislation, the comparative approach and conceptual approaches. From this study, obtained results that need to be held manufacture contiguous Zones Act as a legal vacuum in this zone, the revision of Law No. 6 Year 2011 on Immigration Law and other related because the area has not been the inclusion of contiguous zones in this Act so that the prevention of crime of people smuggling can be enforced in contiguous Zone.*  
**Key words:** *contiguous zone, people smuggling*

## **Abstrak**

Ketiadaan penetapan rejim hukum di zona tambahan berakibat tidak ada peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan tindakan pengawasan, pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran fiskal, bea cukai, imigrasi dan sanitasi sesuai pasal 33 UNCLOS 1982. Penulisan ini bertujuan untuk mengetahui urgensi penetapan rejim zona tambahan bagi upaya penanggulangan penyelundupan manusia yang merupakan salah satu tindak pidana keimigrasian dan untuk mengetahui ketentuan hukum nasional tentang zona tambahan terkait penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia dimasa yang akan datang. Penulisan ini menggunakan metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan perbandingan dan pendekatan konseptual. Dari penulisan ini diperoleh hasil bahwa perlu diadakan pembuatan Undang-undang Zona Tambahan karena terjadi kekosongan hukum di zona ini, revisi Undang-undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian dan Undang-undang lainnya yang terkait karena belum dimasukkannya wilayah zona tambahan dalam Undang-undang ini sehingga penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia/*people smuggling* dapat ditegakkan di Zona Tambahan.

**Kata kunci:** zona tambahan, penyelundupan manusia

## Latar Belakang

Letak geografis Indonesia yang berada di antara Benua Asia dan Australia serta di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik telah menempatkan Indonesia pada posisi strategis ditinjau dari segi ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Namun posisi strategis ini selain merupakan peluang sekaligus kendala bagi bangsa Indonesia dalam mewujudkan cita-cita bangsa<sup>1</sup>, karena disamping memberikan dampak yang menguntungkan sekaligus juga dapat mengancam kepentingan Indonesia, sehingga menimbulkan permasalahan yang kompleks baik masalah yang berkaitan dengan bidang keamanan, hukum, ekonomi maupun pertahanan negara<sup>2</sup>.

Oleh karena itu, kepentingan Indonesia tersebut perlu dilindungi dan diamankan dari kemungkinan pemanfaatan yang merugikan bangsa dan negara Indonesia. Demikian juga ancaman dan gangguan yang mungkin timbul perlu diantisipasi agar upaya-upaya untuk memanfaatkan laut sebesar-besarnya demi terwujudnya keamanan di laut dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia dapat terjaga dan terjamin.

Pada tanggal 10 Desember 1982 di Montego Bay Jamaica telah ditandatangani Konvensi PBB tentang Konvensi Hukum Laut (*United Nation Convention in the Law of the Sea*). Dari segi regulasi, Konvensi Hukum Laut 1982 berisi ketentuan-ketentuan yang mengatur pelbagai zona maritim dengan status hukum yang berbeda-beda. Zona maritim yang berada di dalam kedaulatan penuh adalah perairan pedalaman (*internal waters*), perairan kepulauan (*archipelagic waters*) bagi negara kepulauan, dan laut teritorial (*territorial sea*). Sedangkan zona-zona maritim yang berada di dalam wewenang dan hak khusus negara pantai adalah Zona Tambahan (*contiguous zone*), Zona Ekonomi Eksklusif (*exclusive economic zone*), dan landas kontinen (*continental shelf*).<sup>3</sup>

Dalam Zona Tambahan, negara pantai dapat melaksanakan pengawasan yang diperlukan untuk : pertama, mencegah berbagai pelanggaran perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah bea cukai (*custom*), perpajakan (*fiskal*),

---

<sup>1</sup>Didik Heru Purnomo, **Pengamanan Wilayah Laut Indonesia**, Jurnal Hukum Internasional, Desember 2004, hlm. 27.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 28.

<sup>3</sup>Didik Mohammad Sodik, **Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia**, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 19.

keimigrasian (*imigration*), dan kesehatan (*sanitary*) di dalam wilayah teritorialnya; dan kedua, melaksanakan tindakan hukum terhadap berbagai pelanggaran atas peraturan perundang-undangnya tersebut di atas yang terjadi di dalam wilayah atau laut teritorialnya.

Penjelasan tentang letak Zona Tambahan: (1) Pengukuran lebar Zona Tambahan harus dimulai dari garis pangkal, (2) Adapun lebar Zona Tambahan tidak boleh melebihi 24 mil laut dari garis pangkal, (3) Lebar Zona Tambahan dimulai dari batas terluar laut teritorial atau 12 mil dari garis pangkal sampai dengan 24 mil dari garis pangkal. Dengan kata lain Zona Tambahan berada di 12 – 24 mil dari garis pangkal, dan (4) Seperti ditegaskan dalam pasal 33 ayat 1 Konvensi Hukum Laut 1982, bahwa negara pantai pada Zona Tambahan hanya memiliki yurisdiksi terbatas yaitu bea cukai, fiskal, imigrasi dan sanitary/kesehatan.

Pada tahun 2009, Indonesia telah meratifikasi *Protocol Against The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nation Convention Against Transnational Organized Crime* melalui UU No 15 Tahun 2009 tentang Protokol Menentang Penyelundupan Migrant yang dilakukan melalui Darat, Laut dan Udara, melengkapi Konvensi PBB dalam Menanggulangi Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi. Diratifikasinya protokol ini oleh Indonesia merupakan sikap Indonesia dalam rangka upaya menanggulangi penyelundupan manusia yang masuk dalam kategori pidana transnasional. Pasal 1 Undang-Undang No 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian disebutkan bahwa penyelundupan manusia adalah perbuatan yang bertujuan mencari keuntungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk keuntungan sendiri atau keuntungan orang lain maupun memerintahkan orang lain dengan cara membawa seseorang/sekelompok orang, secara terorganisasi maupun tidak terorganisasi yang tidak memiliki hak secara sah untuk memasuki wilayah Indonesia atau keluar wilayah Indonesia dan/atau masuk negara lain dimana orang tersebut tidak memiliki legalitas untuk memasuki wilayah tersebut secara sah.<sup>4</sup>

Permasalahan *people smuggling* di berbagai negara akan mengakibatkan ancaman terhadap kedaulatan, keamanan, kehidupan sosial dan ekonomi, serta

---

<sup>4</sup>UU RI No 6 Tahun 2011 tentang **Keimigrasian**, LN No 52 Tahun 2011, TLN N0 5216, Ps 1 Angka 32.

ancaman terhadap ideologi suatu bangsa/negara. Ketatnya prosedur yang diterapkan oleh suatu negara mendorong imigran menggunakan jasa ilegal untuk memfasilitasi perpindahannya ke negara yang diyakini dapat memberikan kehidupan yang layak. Permasalahan penyelundupan manusia (*people smuggling*) perlu mendapat perhatian, mengingat dalam Buku Putih Pertahanan Indonesia Tahun 2008 dan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara menyatakan bahwa *people smuggling* merupakan ancaman lintas negara bersifat multidimensional.<sup>5</sup>

Perkembangan terhadap masalah penyelundupan manusia yang pada awalnya sekedar mencari tempat penghidupan yang lebih baik lambat laun berkembang menjadi sebuah kegiatan terorganisir yang berorientasi pada *profit* semata dengan memanfaatkan para imigran. Para imigran dikoordinir oleh para *smuggler* yang semakin hari semakin rapi dalam menjalankan operasinya.<sup>6</sup> Para *smuggler* memanfaatkan para imigran dan mengiming-imingi mereka atas kemudahan dan keamanan selama perjalanan menuju Negara tujuan. Sehingga para imigran rela membayar mahal untuk menyeberang dan mempercayakan fasilitasnya kepada para *smuggler*.

Apabila penegakan hukum dapat dilakukan di Zona Tambahan dengan cara mencegah masuknya *people smuggling*, maka hal tersebut merupakan salah satu langkah nyata dalam mengantisipasi adanya *people smuggling* di perairan yurisdiksi nasional. Dengan belum adanya penetapan rejim Zona Tambahan maka terdapat kekosongan hukum (*idle law*) yang berakibat petugas penegak hukum tidak mempunyai pedoman dalam melaksanakan penyidikan dan penangkapan terhadap tindak pidana migran gelap (*law enforcement*) terutama di Zona Tambahan. Oleh karena itu diperlukan kebijakan hukum dalam menetapkan Zona Tambahan sebagai upaya penanggulangan tindak pidana penyelundupan manusia. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik melakukan penelitian guna penyusunan tesis dengan judul “Urgensi Penetapan Rejim Hukum Zona Tambahan Dalam Menanggulangi Kejahatan Penyelundupan Manusia”. Untuk itu permasalahan

---

<sup>5</sup>Departemen Pertahanan RI, **Buku Putih Pertahanan Indonesia Tahun 2008**, Dephan, Jakarta, 2008, hlm. 13.

<sup>6</sup>International Organization for Migration (IOM), **Petunjuk Penanganan Tindak Pidana Penyelundupan Manusia (Pencegatan, Penyidikan, Penuntutan dan Koordinasi di Indonesia**, IOM, Jakarta, 2012, hlm. 19.

dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut : (1) Apa urgensi penetapan rezim Zona Tambahan bagi upaya penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia/*people smuggling* ? dan (2) Bagaimana ketentuan hukum nasional Indonesia tentang penetapan Zona Tambahan terkait upaya penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia/*people smuggling* bagi Indonesia di masa yang akan datang ?.

Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian normatif oleh karena keilmuan hukum bersifat *preskriptif*. Penulisan dan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dimana pendekatan ini digunakan untuk melakukan penelaahan undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan permasalahan ini. Pendekatan selanjutnya adalah pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Terakhir adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan karena ketiadaan aturan hukum untuk masalah yang dihadapi.

## **Pembahasan**

### **A. Urgensi Penetapan Rejim Zona Tambahan**

Pengaturan tentang zona tambahan secara umum telah dipraktekkan di negara pantai dengan cara beragam. Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh *Divisions for Ocean Affairs and The Law of The Sea: Practice of State at the time of entry into force of The United Nations Conventions on The Law of The Sea*<sup>7</sup>, bahwa banyak negara telah menerapkan ketentuan UNCLOS 1982 jauh sebelum aturan tersebut diberlakukan karena konsep ini sebenarnya telah dikenal sejak sebelum Perang Dunia ke-II. Konsep ini diperkenalkan pertama kali ketika berlangsung Konferensi Internasional tentang Perikanan di Madrid Spanyol. Pada waktu itu zona tambahan telah diterapkan oleh beberapa negara namun aturan tersebut bervariasi disesuaikan dengan kepentingan negara masing-masing.

Beberapa negara yang telah menerapkan pengaturan zona tambahan antara lain Amerika Serikat dimana Presiden Amerika Serikat Bill Clinton pada tanggal

---

Divisions for Ocean Affairs and The Law of The Sea, **Practice of State at the time of entry into force of The United Nations Conventions on The Law of The Sea**,  
<sup>7</sup>[http://www.un.org/depts/los/doalos\\_publications/doalospublications.htm](http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/doalospublications.htm), diakses 7 Juni 2015 pukul 10.06 WIB.

2 September 1999 memproklamkan zona tambahan Amerika Serikat sebagaimana diatur dalam hukum internasional sejauh 24 mil laut dari garis pangkal. Kemudian Republik Rakyat Tiongkok membuat aturan mengenai zona tambahan Tiongkok yang diatur dalam *The Law on The Teritorial Sea and Contiguous Zone* yang dihasilkan pada sidang ke-24 *Standing Committee of The National People's Congress* tanggal 25 Februari 1992. Australia menetapkan wilayah laut sesuai dengan UNCLOS 1982 dan menegaskan dalam *Maritime Legislation Amendment Act 1994* yang merupakan amandemen dari *Sea and Submerged Land Act 1973*<sup>8</sup>. Selain negara-negara yang telah disebutkan diatas, masih banyak negara lainnya yang telah membuat pengaturan tentang zona tambahan sesuai UNCLOS 1982. Dengan demikian negara-negara tersebut memberikan perhatian atas penegakan hak-hak berdaulat mereka di zona tambahan.

Negara Indonesia yang berbentuk kepulauan memiliki sekitar 17.480 Pulau dengan luas wilayah lautan 5,8 juta km<sup>2</sup> dan juga sekitar 2,7 juta km<sup>2</sup> wilayah di Zona Ekonomi Eksklusif<sup>9</sup>. Untuk mempertahankan kedaulatannya dihadapkan pada wilayah perairan yang sangat luas maka Indonesia meratifikasi UNCLOS 1982 yang memberikan konsekwensi terhadap berbagai hak dan kewajiban Indonesia sebagai suatu negara kepulauan.

Dari keseluruhan wilayah perairan tersebut kemudian dibagi menjadi tiga bagian yaitu laut teritorial sepanjang 12 mil, zona tambahan sepanjang 24 mil dan zona ekonomi eksklusif (ZEE) sepanjang 200 mil yang diukur dari garis pangkal. Dalam rangka perlindungan pada kedaulatan atas kekayaan alam dan yurisdiksi yang dimiliki oleh Indonesia maka dibutuhkan peraturan-peraturan yang mengatur khususnya perairan yang berada di zona tambahan. Peraturan tersebut untuk mencegah dan menindak pelanggaran pada 4 hal yaitu, fiskal, bea cukai, imigrasi dan sanitasi.

---

<sup>8</sup>Divisions of Ocean Affairs and The Law Of The Sea/Office of Legal Affairs, **Maritime Space : Maritime Zone and Maritime Delimitation**, [http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/aus\\_1994\\_sea\\_act.pdf](http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/aus_1994_sea_act.pdf), diakses 29 Juni 2015 pukul 12.35 WIB.

<sup>9</sup>Dewan Kelautan Indonesia, **Evaluasi Kebijakan dalam Rangka Implementasi Konvensi Hukum Laut Internasional**, Departemen Kelautan dan Perikanan, Jakarta, 2008, hlm. 1.

Keempat hal diatas adalah hak-hak berdaulat negara pantai. Hak-hak berdaulat berbeda dengan kedaulatan. Kedaulatan (*sovereignty*) Indonesia adalah kewenangan penuh atas wilayah *teritory* yang dalam hal ini meliputi semua wilayah daratan, perairan kepulauan dan laut teritorial Indonesia sejauh 12 mil dari garis pangkal. Pada kedaulatan Indonesia berlaku kekuasaan penuh atas wilayah dan disana berlaku hukum nasional Indonesia. Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dari negara.<sup>10</sup> Sedangkan menurut Coulumbis and Wolfe, kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh negara yang dibatasi oleh batasan eksternal.<sup>11</sup> Batasan eksternal adalah kekuasaan negara berakhir ketika masuk pada wilayah negara lainnya. Sehingga negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi dalam batas wilayahnya.<sup>12</sup> Sedangkan hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) Indonesia merupakan hak pemanfaatan dan pengelolaan atas hal-hal tertentu di zona yang telah ditetapkan oleh hukum internasional UNCLOS 1982 diluar 12 mil laut teritorial dan pada kawasan itu kekuasaan penuh Indonesia tidak berlaku. Kawasan tempat berlakunya hak-hak ini dikenal dengan wilayah yurisdiksi Indonesia bukan wilayah teritorial Indonesia. Wilayah yurisdiksi ini dikenal dengan nama yurisdiksi khusus dan terbatas untuk zona tambahan serta yurisdiksi eksklusif untuk zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen<sup>13</sup>. Oleh karena zona tambahan berada diluar laut teritorial 12 mil maka Indonesia tidak memiliki kedaulatan penuh atas zona tersebut tetapi memiliki hak berdaulat atau hak pengelolaan dan pemanfaatan dalam bidang fiskal, imigrasi, bea cukai dan kesehatan termasuk pelaksanaan pengawasan dan penindakan pelanggaran terhadap keempat bidang tersebut.

Dalam proses pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran yang terjadi sesuai amanat hak-hak berdaulat negara pantai di zona tambahan telah dikenal hak pengejaran seketika (*hot pursuit*). Hak ini telah diatur dalam pasal 111 UNCLOS 1982. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa pengejaran seketika dapat dilakukan dilaut teritorial maupun zona lainnya termasuk zona tambahan.

---

<sup>10</sup>Mochtar Kusumaatmadja & Eddy R. Agoes, **Pengantar Hukum Internasional**, Alumni, Bandung, 2010, hlm. 16.

<sup>11</sup>Coulumbis, Theodore & James Wolfe, **Pengantar Hubungan Internasional: Keadilan Dan Power**, Edisi Ketiga, Putra Bardin, Alih bahasa Mercedea Marbun, 1999, hlm. 77.

<sup>12</sup> Mochtar Kusumaatmadja & Eddy R. Agoes, *Op cit.*, hlm. 161.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 171.

Pengejaran seketika ini dapat dilakukan apabila pihak berwenang negara pantai telah mempunyai cukup alasan bahwa suatu kapal telah melakukan pelanggaran. Oleh karena Indonesia belum memiliki aturan khusus di zona tambahan maka hak *hot pursuit* khusus di zona tambahan belum dapat dilakukan kecuali *hot pursuit* atas pelanggaran yang terjadi di laut teritorial dan kemudian dilaksanakan pengejaran keluar wilayah laut teritorial menuju atau melalui zona tambahan dengan catatan dilakukan secara tidak terputus dan dihentikan ketika masuk dalam wilayah teritorial negara lainnya.

Indonesia yang mempunyai perairan zona tambahan berdampingan dengan laut teritorial yang diukur sepanjang maksimal 24 mil dari garis pangkal lurus kepulauan. Namun sayangnya, sampai saat ini belum ada satupun aturan ataupun undang-undang yang dibuat oleh pemerintah Indonesia terkait dengan zona tambahan. Hal ini sesuai dengan pernyataan pakar hukum laut, Hasyim Djalal tentang zona tambahan di Indonesia. Pernyataan Hasyim Djalal adalah bahwa belum ada satupun batas yang ditetapkan dengan negara tetangga yang berkaitan dengan zona tambahan (*contiguous zone*). Apalagi Indonesia belum mengundang zona tambahan ini padahal negara tetangga telah mengundangkannya. Hasyim Djalal menilai bahwa Indonesia lalai dalam hal penetapan zona tambahan ini dan berharap Indonesia segera menetapkan perundang-undangannya dan dirundingkan mengenai batas-batasnya dengan negara tetangga khususnya Thailand, Malaysia, Philipina dan Australia<sup>14</sup>.

Untuk mengatasi hal tersebut ada beberapa opsi yang bisa dijadikan sebagai solusi agar zona tambahan perairan Indonesia mempunyai aturan secara khusus. Pertama, zona tambahan perairan Indonesia tersebut dibuatkan Undang-Undang tersendiri; kedua, dilaksanakan penyempurnaan UU. RI No. 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dengan ditambahkan pengaturan-pengaturan tentang zona tambahan; ketiga, penyempurnaan UU. RI No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif dengan menambahkan aturan khusus mengenai zona tambahan; keempat, menyempurnakan seluruh undang-undang yang berkaitan dengan zona tambahan yaitu undang-undang kepabeanan, perpajakan, imigrasi dan karantina dengan menambahkan aturan khusus yang berkaitan dengan hal

---

<sup>14</sup>Hasyim Djalal, **Mengelola Potensi Laut Indonesia**, Majalah Hukum Nasional No. 2 Tahun 2013, hlm. 109-110.



tersebut di zona tambahan; kelima, UU. RI No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan ditambahkan dengan aturan-aturan di zona tambahan. Dikaitkan dengan permasalahan keimigrasian khususnya penanggulangan penyelundupan manusia maka dapat diupayakan melalui opsi penyempurnaan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Dari beberapa opsi tersebut, ada hal pokok dalam pengaturan zona tambahan yaitu, pertama, dalam UU tentang zona tambahan dicantumkan kewenangan negara dalam hal pabean, imigrasi, fiskal dan sanitasi; kedua, dalam UU tersebut mengatur pemanfaatan, pencegahan dan penindakan pelanggaran yang terjadi didalam wilayah atau laut teritorialnya kemudian dalam UU teknis lainnya berkaitan dengan keempat hal cakupannya juga diubah termasuk di zona tambahan.

Terdapat beberapa aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan zona tambahan yaitu: pertama, UU Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan dan Tumbuhan; kedua, UU Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan; ketiga, UU Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan; keempat, UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran; kelima, UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; keenam, UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian; ketujuh, UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan.

## **B. Ketentuan Hukum Nasional Tentang Penyelundupan Manusia**

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum adalah keseluruhan kaidah dan azas yang tidak hanya mengatur melainkan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan.<sup>15</sup> Hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan azas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.<sup>16</sup> Teori hukum pembangunan diatas dipengaruhi oleh aliran-aliran filsafat hukum yang salah satunya adalah aliran universalitas dimana hukum itu berlaku secara

---

<sup>15</sup>Mochtar Kusumaatmadja, **Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan**, Alumni, Bandung, 2006, hlm. vi.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 91.

universal dan abadi. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles dan Thomas Aquinas.<sup>17</sup>

Sehubungan dengan teori diatas maka dalam proses perubahan dari ketiadaan hukum berkaitan dengan penanggulangan penyelundupan manusia di zona tambahan diperlukan unsur kelembagaan dan proses. Kelembagaan ini dalam artian bahwa terdapat institusi yang melakukan pembentukan hukum yaitu DPR dan Pemerintah. Sementara proses kelembagaan ini menghasilkan kebijakan dalam bentuk regulasi yang mengatur dalam bentuk produk hukum perundang-undangan yang berlaku secara nasional. Upaya pemerintah RI yang telah meratifikasi UNCLOS 1982 melalui UU RI No. 9 Tahun 1985 menjadi hukum positif di Indonesia membuktikan bahwa secara universalitas Indonesia telah menerima hukum internasional menjadi hukum nasional yang dapat menjadi referensi bagi produk-produk hukum lainnya yang terkait. Sehubungan dengan upaya Pemerintah RI dalam menanggulangi penyelundupan manusia, telah diratifikasi *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* melalui UU RI No. 5 Tahun 2009 dan *Protocol Against The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Organized Crimes* melalui UU RI No. 15 Tahun 2009. Dapat dikatakan bahwa secara universal kejahatan penyelundupan manusia adalah perbuatan pidana maka dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangannya menggunakan pendekatan hukum pidana.

Keimigrasian di Indonesia diatur dalam UU RI No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Dalam Undang-undang tersebut keimigrasian diartikan sebagai hal ihwal lalu lintas orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Indonesia.<sup>18</sup> Apabila disimak lebih jauh dari pengertian tersebut maka ada dua hal pokok yang diatur dalam aturan keimigrasian ini. Pertama, aturan tentang lalu lintas orang yang keluar, masuk dari dan ke dan tinggal kedalam wilayah Republik Indonesia; dan Kedua, aturan tentang pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia.

Berkaitan dengan pelanggaran pidana keimigrasian, dalam UU RI No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian telah diatur mulai dari pasal 133 sampai dengan

<sup>17</sup>Rahman Amin, SH.MH, **Teori Hukum Pembangunan**, Makalah, 25 Maret 2014.

<sup>18</sup>UU RI No. 6 Tahun 2011 tentang **Keimigrasian pasal 1 ayat (1)**.

Pasal 163. Oleh karena itu proses pengaturan keimigrasian di Indonesia telah diundangkan agar terjadi tertib hukum dalam menjalankan fungsi keimigrasian. Setiap orang asing yang masuk ke Indonesia baik melalui darat, laut maupun udara harus memenuhi persyaratan sesuai yang telah diatur dalam pasal 3 UU RI No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian yaitu “setiap orang asing yang masuk wilayah Indonesia harus memenuhi persyaratan : a, memiliki visa yang sah dan masih berlaku, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban memiliki visa; b. memiliki dokumen perjalanan yang sah dan masih berlaku; dan c. Tidak termasuk dalam daftar penangkalan.<sup>19</sup> Oleh karena itu sekelompok orang atau seseorang yang masuk ke wilayah Indonesia tidak sesuai dengan persyaratan masuk dan tidak memiliki izin tinggal di wilayah Indonesia dapat dikategorikan masuk secara tidak sah ke wilayah Indonesia dan merupakan bagian dari penyelundupan manusia atau *people smuggling*. Pihak Imigrasi dapat melakukan tindakan keimigrasian sesuai kewenangan yang diberikan padanya didasarkan pada perundang-undangan ini dan atau perundang-undangan yang terkait lainnya. Namun tindakan preventif penangkalan dan penanggulangan baru dilaksanakan di daratan dan belum dilaksanakan di zona perairan utamanya zona tambahan sesuai hak berdaulat yang tercantum dalam UNCLOS 1982 karena ketiadaan aturan dan perundang-undangan yang mengatur.

Penyelundupan manusia adalah suatu tindakan kejahatan. Oleh karena kejahatan ini telah melintasi batas-batas teritorial negara maka dikategorikan sebagai kejahatan transnasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memasukkan kejahatan penyelundupan manusia sebagai kejahatan transnasional melalui *United Nations Convention Transnational Organized Crime* atau Konvensi PBB Melawan Kejahatan Transnasional Yang Terorganisasi dimana di Indonesia yang telah diratifikasi melalui UU RI No. 5 Tahun 2009 dan *Protocol Against The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air Supplementing The United Nations Convention Against Transnational Crimes* yang diratifikasi melalui UU RI No. 15 Tahun 2009<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 3.

<sup>20</sup> Lihat UU RI No. 5 Tahun 2009 tentang **Pengesahan Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi** dan UU RI No. 15 Tahun 2009 tentang **Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut dan Udara Melengkapi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi**.

Penyelundupan manusia yang merupakan kejahatan transnasional maka berbagai negara di dunia telah berusaha menanggulangi. Indonesia dengan bekal Undang-undang yang telah diratifikasi dari Konvensi PBB serta Undang-undang Keimigrasian berusaha meminimalisir kejadian penyelundupan manusia. Indonesia yang dahulunya tempat transit oleh imigran gelap yang akan menuju Australia, saat ini telah menjadi negara tujuan. Ini disebabkan oleh karena masih lemahnya aturan-aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Basis-basis operasi penyelundupan manusia diindikasikan sudah lama beroperasi di Selat Malaka antara Sumatera dan Malaysia khususnya dalam penyelundupan pencari suaka Afghanistan dan Iraq. Sindikat serupa juga beroperasi antara Batam-Bintan dan Johor Bahru Malaysia<sup>21</sup>. Semua imigran yang masuk ke Indonesia tidak seluruhnya mendapat status “*refugee*” dari UNHCR (*United Nation High Commission for Refugee*/Komisi Tinggi PBB untuk Urusan Pengungsi) dan imigran yang tidak dapat status tersebut seharusnya dideportasi dimana Indonesia tidak mampu secara keseluruhan oleh karena faktor dana dan tidak adanya bantuan dari IOM.<sup>22</sup> Apalagi belum ada ketentuan hukum atau Undang-undang khusus tentang penyelundupan manusia sehingga yang terjerat dalam status tersangka adalah warga negara Indonesia sendiri sedangkan para imigran gelap tidak tersentuh hukum Indonesia.<sup>23</sup>

Kebijakan Thailand dalam menghadapi masalah ini sangat tegas dimana pemerintah negara tersebut telah menginstruksikan aparatnya untuk memantau pergerakan dan mencegah pendaratan para manusia perahu (*boat people*) untuk mendarat di wilayahnya. Apabila para pendatang tersebut bermaksud memasuki wilayah Thailand maka akan diberlakukan hukum Thailand dan diproses sesuai dengan ketentuan hukum (*illegal proceeding*) Thailand.

Australia adalah salah satu negara dari 142 negara penandatanganan Konvensi PBB berkaitan dengan status pengungsi dan Protokol tahun 1967

---

<sup>21</sup>Dave Lumenta, **Ringkasan Persoalan Pengungsi Rohingya dari Perspektif Sejarah, Sosial Budaya, Humanitarian dan Keamanan**, Makalah, Fisip Univ. Indonesia, 2015, hlm. 7.

<sup>22</sup>Sam Fernando, **Politik Hukum Pemerintah (Direktorat Jenderal Imigrasi) Dalam Menanggulangi Penyelundupan Manusia**, Universitas Brawijaya, Malang, 2013, hlm. 6.

<sup>23</sup>Manshur Zikri, **Permasalahan Imigran Gelap dan People Smuggling dan Usaha-usaha serta Rekomendasi Kebijakan Dalam Menanggulangnya**, Universitas Indonesia, Depok, 2010, hlm. 17.

berkaitan dengan status pengungsi<sup>24</sup>. Sebagai konsekwensinya, Australia memberikan perlindungan bagi pencari suaka yang memenuhi kriteria pengungsi sesuai dengan Konvensi dan Protokol tersebut. Para imigran ditempatkan disebuah pulau yang bernama Christmas Island yang berada disebelah selatan Indonesia yang kemudian dijadikan sebagai Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) sebelum para imigran tersebut memperoleh kewarganegaraan Australia. Lambat laun jumlah imigran menjadi semakin banyak dan pemerintah Australia menjadi kewalahan. Oleh karena jumlahnya yang cukup besar dan tidak adanya lagi tempat penampungan maka menimbulkan permasalahan sosial utamanya tindakan-tindakan kriminal.<sup>25</sup> Dengan melihat kecenderungan tersebut, pemerintah Australia melalui Departemen Imigrasi, Multikultural dan Urusan Pribumi (DIMIA/*Department of Immigration and Multikultural and Indigeneous Affairs*) melakukan penghentian hampir secara menyeluruh terhadap kapal-kapal yang membawa imigran ilegal. Dengan penerapan larangan tersebut maka terjadi penurunan kasus sebesar 26,6% ditahun 2004-2005 (94 kasus) dibandingkan dengan 2003-2004.<sup>26</sup>

Di Indonesia praktek penyelundupan manusia dari tahun ke tahun semakin meningkat. Hingga tahun 2010 kasus penyelundupan manusia mencapai 108 orang, tahun 2011 sebanyak 31 orang, tahun 2012 sebanyak 184 orang dan tahun 2013 sebanyak 339 orang.<sup>27</sup> Praktek penyelundupan manusia ini telah masuk dalam kategori kejahatan transnasional sehingga diperlukan upaya dalam penanggulangannya. Indonesia sebagai negara hukum sesuai pasal 1 angka 3 UUD 1945, mendasarkan proses pencegahan dan penanggulangan penyelundupan manusia pada aturan-aturan hukum yang diberlakukan.

---

<sup>24</sup>Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA), **Seeking Asylum within Australia**, Fact Sheet 61, <http://www.immi.gov.au/facts/61asylum.htm>, diakses 30 Juni 2015 pukul 16.23 WIB.

<sup>25</sup>Agung Setyo, Eldisa Destanar, Yoppy Ariadi, **Hubungan Indonesia Australia Terkait Imigran Gelap**, [www.disadest.blogspot.com/2014/02/hubungan-indonesia-australia-terkait.html](http://www.disadest.blogspot.com/2014/02/hubungan-indonesia-australia-terkait.html) diakses, diakses 7 Juni 2015 pukul 11.25 WIB.

<sup>26</sup>Manshur Zikri, **Permasalahan Imigran Gelap dan People Smuggling dan Usaha-usaha Serta Rekomendasi Kebijakan dalam Menanggulanginya**, UI, Depok, 2010, hlm. 13.

<sup>27</sup>Fanny Ardian Sari, **Kajian Permasalahan Illegal Migran di Wilayah Indonesia Timur**, [www.academia.edu/9905460.KAJIAN\\_PERMASALAHAN\\_ILLEGAL\\_MIGRAN](http://www.academia.edu/9905460.KAJIAN_PERMASALAHAN_ILLEGAL_MIGRAN), diakses 30 Juni 2015 pukul 12.55 WIB.

Meskipun Indonesia telah memasukkan zona tambahan dalam UU RI No. 32 tahun 2014 tentang kelautan, namun sampai saat ini belum ada satupun peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Indonesia di zona tersebut. Oleh karena itu penyelundupan manusia belum dapat dicegah jauh sebelum masuk ke Indonesia padahal Indonesia telah meratifikasi peraturan hukum internasional terkait kejahatan transnasional imigran ilegal. Terjadinya kekosongan hukum ini dimanfaatkan oleh para penyelundup manusia untuk menjalankan aksinya.

Dalam rangka mengisi kekosongan hukum di zona tambahan maka diperlukan kebijakan pembentukan hukum. Kebijakan hukum akan selalu menjadi dasar dari pembentukan dan penegakan hukum. Kebijakan hukum selalu berkaitan dengan pembentukan, pembaharuan dan pengembangan hukum. Kebijakan hukum ini salah satunya adalah kebijakan pembentukan perundang-undangan. Negara Indonesia yang menganut sistem hukum *continental* menjadikan undang-undang sebagai sumber utama hukum<sup>28</sup>. Karena itu kebijakan pembentukan perundang-undangan melalui sistem perencanaan perundang-undangan nasional yang dikenal sebagai program legislasi nasional. Lewat program legislasi nasional akan diketahui perundang-undangan apa saja yang akan dibuat ditahun-tahun mendatang. Namun boleh saja dalam perjalanannya terjadi perkembangan yang cepat sehingga apa yang telah diprogramkan dirubah berdasarkan kebutuhan.<sup>29</sup> Dengan demikian perlu adanya kelembagaan dan proses disamping azas universalitas dalam menciptakan kebijakan yang dikehendaki dalam pembentukan hukum.

Dalam pembentukan hukum zona tambahan harus memiliki landasan mulai dari landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Landasan filosofisnya adalah Pancasila dan UUD 1945. Pancasila merupakan perwujudan persatuan bangsa yang mendiami seluruh kepulauan Indonesia tanpa dipisah oleh lautan yang berada di antara pulau-pulau. Semangat bersatu tersebut didorong oleh kesamaan visi menuju negara yang merdeka dan berdaulat dalam wadah

---

<sup>28</sup>Delvi Indriadi, **Materi Perkuliahan Politik Hukum Nasional**, <http://delviindriadi.blogspot.com/2013/06/materi-perkuliahan-politik-hukum.html>, diakses 29 Juli 2015 pukul 09.23 WIB.

<sup>29</sup>*Ibid.*

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan UUD 1945 merupakan sumber dari segala sumber hukum dan merupakan dasar hukum tertulis. Dengan demikian UUD 1945 mengikat bagi pemerintah dalam menjalankan pemerintahan maupun dalam menentukan kebijakan produk-produk hukum. Undang-undang Dasar 1945 telah memberikan gambaran kepada seluruh bangsa Indonesia tentang negara kepulauan. Hal ini tercantum dalam Pasal 25 ayat (e) yang selengkapnya berbunyi: “ Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-undang..”<sup>30</sup> Dengan pasal tersebut secara konstitusional telah memberikan petunjuk tentang bentuk negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang utuh dari Sabang sampai Merauke. Perairan yang ada diantara pulau-pulau tersebut merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan dan menjadi perekat antar pulau dalam bingkai negara kesatuan. Hal ini tercantum dalam Deklarasi Djoeanda Tahun 1957 dan UNCLOS 1982 dimana perairan tersebut meliputi perairan pedalaman, perairan kepulauan, laut teritorial, zona tambahan, zona ekonomi eksklusif dan landas kontinen.

Landasan sosiologis dari pembentukan hukum zona adalah wawasan nusantara. Wawasan nusantara sendiri adalah cara pandang bangsa Indonesia yang dijiwai nilai-nilai Pancasila dan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 serta memperhatikan sejarah dan budaya tentang diri dan lingkungan keberadaannya yang sarwanusantara dalam memanfaatkan kondisi dan konstelasi geografi, dengan menciptakan tanggung jawab, motivasi dan rangsangan bagi seluruh bangsa Indonesia yang mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah pada penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mencapai tujuan nasional<sup>31</sup>.

Sedangkan landasan yuridis pembentukan hukum zona tambahan adalah : pertama, Konvensi Hukum Laut; kedua, UU RI No. 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif; ketiga, UU RI No 6 tahun 1996 tentang Perairan Indonesia; keempat, UU RI No. 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan; kelima, UU RI No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran; keenam, UU. RI No 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara; ketujuh, UU RI No 45 Tahun 2009 tentang Perubahan UU RI

<sup>30</sup>UUD Negara RI 1945 Pasal 25 ayat (e).

<sup>31</sup>Modul BS Wasantara, **PPRA LI Lemhannas RI**, Jakarta, 2014, hlm. 49.

No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; kedelapan, UU RI No. 6 tahun 2011 Keimigrasian; kesembilan, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP); kesepuluh, *United Nations Convention Against Transnational Organized Crimes* Yang Telah Diratifikasi Melalui UU RI No 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi; kesebelas, *Protocol Against The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing The United Nation Convention Against Transnational Organized Crimes* Yang Telah Diratifikasi Melalui UU RI No 15 Tahun 2009 tentang Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut dan Udara Melengkapi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi; keduabelas, UU RI No. 32 tahun 2014 tentang Kelautan; ketigabelas, PP No 37 Tahun 2008 sebagai revisi dari PP No. 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Titik titik Dasar Kepulauan Indonesia; keempatbelas, PP No 32 Tahun 2000 tentang Karantina Hewan; dan kelimabelas, UU RI No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ada beberapa sasaran yang akan dicapai dalam pembentukan hukum ini yaitu : pertama, penyusunan peraturan perundang-undangan tentang zona tambahan penting untuk segera disusun sebagai dasar hukum pengawasan, pencegahan dan penindakan pelanggaran imigrasi khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana penyelundupan manusia; kedua, peraturan perundang-undangan khusus di zona tambahan memuat hak-hak berdaulat (*sovereign rights*) dalam bidang keimigrasian tentang pengawasan, pencegahan dan penindakan penyelundupan manusia; ketiga, adanya peraturan perundang-undangan zona tambahan yang memuat tindakan keimigrasian maka proses pengawasan, pencegahan dan penindakan terhadap penyelundupan manusia dapat dilakukan secara dini oleh karena wilayah zona tambahan masih jauh dari laut teritorial Indonesia; keempat, melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan keimigrasian yaitu UU RI No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dengan memasukkan zona tambahan sebagai salah satu wilayah penegakan hukum keimigrasian sebagai zona awal dalam proses pencegahan penyelundupan manusia yang akan menuju laut teritorial Indonesia; dan kelima, Revisi terhadap beberapa UU yang berkaitan juga sangat penting untuk dilaksanakan. UU tersebut



adalah UU tentang Kepabeanan (UU RI No. 6 Tahun 2006 tentang Kepabeanan) dan UU tentang Sanitasi (UU RI No. 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan dan UU RI No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan).

Sedangkan arah pembuatan perundang-undangan di zona tambahan adalah memperkuat peraturan perundang-undangan nasional yang tidak hanya berlaku secara konvensional didalam wilayah kedaulatan tetapi juga dalam bidang-bidang tertentu dapat diberlakukan untuk mencegah dan menindak pelanggaran hukum sampai diwilayah yurisdiksi nasional seperti zona tambahan. Adapun yang dimaksudkan bidang-bidang tertentu adalah berkaitan dengan peraturan keimigrasian, kepabeanan, fiskal, kekarantinaan sesuai yang telah diatur dalam pasal 33 UNCLOS 1982. Dalam pembentukan hukum harus memperhatikan azas universalitas hukum dimana hukum berlaku secara universal dan abadi. UNCLOS 1982, *The United Nations Convention Against Transnational Organized Crime* dan *Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air* adalah hukum internasional yang berlaku secara universal dan ditransformasikan ke dalam hukum nasional melalui ratifikasi yaitu UU RI No. 17 Tahun 1985, UU RI No. 5 Tahun 2009 dan UU RI No. 15 Tahun 2009 dapat dijadikan dasar dalam pembentukan perundang-undangan zona tambahan. Selain itu dalam pembentukan hukum terdapat peran kelembagaan dimana dibutuhkan peran Pemerintah dan DPR RI yang melakukan proses sampai dengan terwujudnya UU tersebut. Sedangkan prosesnya itu sendiri adalah pengejawantahan keinginan pembentukan perundang-undangan zona tambahan kedalam Naskah Akademik yang bermuara pada lahirnya Rancangan Undang-undang Zona Tambahan serta dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang dilaksanakan di DPR RI.

Pengaturan tentang zona tambahan kaitannya dengan penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia mencakup subjek, objek, perbuatan hukum dan lingkup wilayah yang diatur dalam penetapan peraturan tentang zona tambahan ini. Pengaturan mengenai subjek hukum ini memuat kewenangan-kewenangan tertentu yang menjadi tugas aparat dalam hal pengawasan dan penindakan aparat di zona tambahan. Objek hukum tentunya adalah sarana yang digunakan dalam hal ini kapal-kapal yang melakukan perlintasan di zona tambahan utamanya yang

menuju ke Indonesia. Juga yang masuk didalamnya adalah orang-orang yang menjadi pelaku dari penyelundupan orang tersebut. Sedangkan perbuatan hukumnya meliputi pengawasan, pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran yang timbul di zona tambahan utamanya yang berkaitan dengan pelanggaran pidana keimigrasian penyelundupan manusia. Lingkup wilayahnya berupa penguatan aturan perundang-undangan yang tidak hanya berlaku di laut wilayah dan teritorial tetapi juga di wilayah yurisdiksi Indonesia di zona tambahan seperti yang telah diatur dalam pasal 33 UNCLOS 1982.

Dengan demikian tersusunnya peraturan setingkat undang-undang atau minimal peraturan pemerintah yang mampu menjangkau zona tambahan dapat mengisi kekosongan hukum yang terjadi di wilayah ini berkaitan dengan bidang-bidang tertentu yaitu bea cukai, fiskal, imigrasi dan sanitasi. Khususnya masalah penyelundupan manusia tentunya masuk dalam bidang keimigrasian.

Hukum meliputi seluruh kaidah dan azas termasuk lembaga-lembaga dan proses yang dibutuhkan dalam mewujudkan berlakunya hukum dalam kenyataan. Kaidah dan azas merupakan elemen dasar dalam sebuah hukum. Sedangkan kelembagaan dan proses adalah elemen yang memiliki kekuatan mengubah.

Dalam rangka pengaturan di zona tambahan maka tidak terlepas dari hak dan kewajiban negara pantai dalam hal ini Indonesia untuk menyusun dan merumuskan aturan hukum dalam bentuk perintah, larangan dan kebolehan. Pengembangan dari aturan hukum ini berkaitan dengan upaya para penegak hukum dalam mencegah terjadinya pelanggaran dan melakukan penegakan hukum dan aturan perundang-undangan nasional. Dari sisi *spatial jurisdiction* perumusan aturan hukum ini lebih mengarah kepada hukum yang dapat menjangkau zona tambahan sebagai kelanjutan yurisdiksi nasional atas laut wilayah.

Hak dan kewajiban serta wewenang negara pantai telah diatur dalam UNCLOS 1982 yaitu: pertama, Pasal 33 berkaitan dengan zona tambahan; kedua, Pasal 111 berkaitan dengan pengejaran seketika (*hot pursuit*). Keempat bidang yaitu fiskal, bea cukai, imigrasi dan sanitasi sebenarnya telah diatur namun secara *spatial* (keruangan) tidak menjangkau ke zona tambahan. Ruang lingkup pengaturan mencakup undang-undang dan aturan menyangkut keempat bidang tersebut yaitu, UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, UU No. 36 Tahun

2009 tentang Kesehatan, UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dan UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Dan terdapat pula beberapa peraturan yang secara tidak langsung berkaitan dengan zona tambahan yaitu UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan serta UU No. 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan.

Untuk permasalahan keimigrasian khususnya permasalahan penyelundupan manusia selain berkaitan dengan UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian juga berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional serta UU No. 15 Tahun 2009 tentang Ratifikasi Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut dan Udara Melengkapi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi. Kesemua peraturan inilah yang harus diusahakan mampu menjangkau zona tambahan yang mengalami kekosongan hukum.

Oleh karena permasalahan ini berkaitan dengan pembentukan peraturan baru maka seyogyanya perlu pula memperhatikan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 2 disebutkan bahwa "...peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan..". Peraturan perundang-undangan tersebut juga harus mempunyai kejelasan dan kedayagunaan seperti yang tercantum dalam Pasal 5 bahwa azas pembentukan undang-undang harus meliputi : kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

Dalam kaitan dengan zona tambahan serta kewenangan khusus dalam bidang-bidang tertentu seperti bea cukai, fiskal, imigrasi dan sanitasi maka untuk proses pembentukan peraturan perundang-undangannya melibatkan banyak *stake holder* terkait baik dari eksekutif dan legislatif. Dari pihak eksekutif atau pemerintah terdapat Kementerian Hukum dan HAM serta institusi terkait lainnya dan dari pihak Legislatif tentunya adalah DPR RI.

Keterpaduan dalam proses pembuatan aturan perundang-undangan ini diharapkan dapat menselaraskan seluruh aspek kepentingan yang ada di masing-masing pihak agar perundang-undangan nantinya berjalan dengan baik. Dalam penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia dengan *leading sector* adalah Kemenkumham dalam hal ini pihak Ditjen keimigrasian, dengan adanya perundang-undangan yang ada akan lebih mempertajam dengan penerbitan peraturan pemerintah yang berkaitan dengan pencegahan dan penegakan hukum terhadap penyelundupan manusia di zona tambahan.

Sesuai UNCLOS 1982 telah diterangkan tentang hak dan kewajiban negara pantai. Oleh karena itu dalam objek pengaturan peraturan perundang-undangan di zona tambahan juga berkaitan dengan hak dan kewajiban negara pantai. Hak dan kewajiban negara pantai dalam zona tambahan sesuai UNCLOS 1982 yaitu hak hak yurisdiksi pengawasan untuk mencegah pelanggaran peraturan bea cukai, fiskal, imigrasi, saniter dan menghukum pelakunya. Sedangkan kewajiban Indonesia adalah memproses hukum apabila terjadi pelanggaran peraturan bea cukai, fiskal, imigrasi, sanitasi. Untuk mendukung pencegahan dan penegakan hukum di zona tambahan ini maka perlu pula diatur hak pengejaran seketika (*hot pursuit*) sesuai dengan Pasal 111 UNCLOS 1982.

Objek pengaturan selanjutnya adalah aspek kewilayahan dimana aturan tersebut akan diterapkan. Oleh karena wilayahnya adalah zona tambahan maka objek pengaturannya adalah wilayah zona tambahan. Hal ini telah diatur dalam UNCLOS 1982 diwilayah zona tambahan Indonesia selebar 12 mil di luar laut teritorial mempunyai kewenangan dan hak-hak berdaulat. Wilayah zona tambahan harus ditetapkan dengan titik-titik koordinat batas dalam UU zona tambahan.

Dalam hal penanggulangan terhadap tindak pidana penyelundupan manusia maka dicantumkan pasal-pasal yang mengatur tentang tindakan pengawasan, pencegahan maupun penindakan negara pantai di zona tambahan terhadap tindak pidana pelanggaran keimigrasian yang terjadi di laut wilayah maupun teritorialnya.

Sedangkan metode pengaturannya adalah beberapa pasal dalam materi UNCLOS 1982 yang telah diratifikasi melalui UU RI No. 17 Tahun 1985 masih bersifat umum dan belum mampu menjelaskan secara detail dalam penjabarannya

seperti halnya pasal 33 UNCLOS 1982 tentang zona tambahan. Agar dapat lebih mendalam hasil penjabarannya maka zona tambahan perlu dijadikan peraturan perundang-undangan tersendiri. Paralel dengan keinginan tersebut khususnya dalam permasalahan keimigrasian, Indonesia telah meratifikasi Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi dengan UU No. 5 Tahun 2009 dan Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut dan Udara dengan UU No. 15 Tahun 2009. Melalui pertimbangan ketiga hal tersebut diatas, khususnya telah diratifikasinya ketiga Konvensi PBB tersebut menjadi UU yang bersifat nasional maka sudah sepatutnya pihak Menkumham dapat mengamandemen UU RI No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dengan memasukkan zona tambahan sebagai area wilayah pengawasan, penegakan dan penindakan terhadap tindak pidana keimigrasian khususnya penyelundupan manusia sebagai kejahatan transnasional.

Dalam UNCLOS 1982 telah disebutkan dalam zona tambahan dapat dilaksanakan pencegahan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan keimigrasian serta menghukum pelanggaran peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan dasar tersebut Indonesia mempunyai kewenangan dalam melaksanakan penegakan hukum keimigrasian di zona tersebut. Namun sampai saat ini UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian belum mengatur tentang pencegahan dan penegakan hukum di zona ini. Kewenangan penegakan hukum dilaut meliputi tindakan-tindakan : pengamatan, pengejaran, penghentian kapal dan tindakan menaiki kapal, penggeledahan dan pemeriksaan kapal, pelaporan, penahanan tersangka yang melanggar hukum dan penahanan kapal, pelaksanaan hukuman dengan prosedur peradilan atau dengan prosedur-prosedur lainnya termasuk penjatuhan sanksi. Kewenangan penegakan hukum ini harus dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan keimigrasian ini agar dapat dipakai di zona tambahan. Khusus tentang pelaksanaan pengejaran kapal dapat didasarkan pada Pasal 111 UNCLOS 1982 yang memberikan wewenang kepada negara pantai untuk melakukan pengejaran seketika (*hot pursuit*).

Ada 2 hal yang dapat dilakukan dalam menyikapi ketiadaan hukum di zona tambahan : pertama, Melakukan penyusunan konsep Rancangan Undang-undang Zona tambahan yang memuat seluruh kewenangan yang ada di zona

tambahan yaitu fiskal, bea cukai, imigrasi dan sanitasi dan sanksi-sanksi atas terjadinya pelanggaran; kedua, melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan UU RI 17 tahun 2006 tentang Kepabeanan, UU RI No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan, UU RI No 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian) dan UU RI No. 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan).

Revisi yang dilakukan dengan memasukkan zona tambahan didalamnya serta proses pencegahan dan penegakan aturan yang disertai sanksi atas pelanggaran yang dilakukan.

### **Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis maka kesimpulan dari permasalahan ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Urgensi penetapan/pembuatan perundang-undangan rejim zona tambahan bagi upaya penanggulangan kejahatan penyelundupan manusia/*people smuggling* adalah :
  - a. Terjadinya kekosongan hukum di wilayah zona tambahan akibat tidak adanya UU yang dapat dijadikan pedoman dalam melaksanakan tindakan pengawasan, pencegahan dan penindakan terhadap pelanggaran fiskal, kepabeanan, keimigrasian dan sanitasi dengan hak yurisdiksi negara pantai seperti yang tertera dalam pasal 33 UNCLOS 1982.
  - b. Belum dimasukkannya wilayah zona tambahan dalam UU Keimigrasian sebagai wilayah terdepan dalam melaksanakan tindakan pencegahan keimigrasian, menjadikan upaya penanggulangan kejahatan terhadap tindak pidana penyelundupan manusia dapat dilaksanakan secara optimal.
2. Ketentuan hukum nasional Indonesia tentang penetapan zona tambahan berkaitan dengan penyelundupan manusia/*people smuggling* yang akan datang yaitu:
  - a. Pembuatan RUU tentang Zona Tambahan yang diawali dengan penyusunan Naskah Akademik oleh Pemerintah dalam hal ini Kemenkumham dengan memperhatikan beberapa hal sebagai berikut : pertama, azas universalitas atas 3 (tiga) buah Konvensi dan Protokol PBB

yang telah diratifikasi menjadi hukum nasional yaitu, UNCLOS 1982, United Nations Convention Against Transnational Organized Crimes/Konvensi PBB Menentang Tindak Pidana Transnasional serta Protocol Against The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air/Protokol PBB Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut dan Udara; dan kedua, memasukkan hak *hot pursuit* (pengejaran seketika) sesuai pasal 111 UNCLOS 1982 dalam perundang-undangan zona tambahan dalam rangka pencegahan dan penanggulangan penyelundupan manusia/*people smuggling*.

- b. Melaksanakan revisi terhadap UU No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, dengan memasukkan jalur Zona Tambahan sebagai wilayah hukum dalam upaya pencegahan pelanggaran keimigrasian, khususnya dalam pengawasan, pencegahan dan penindakan terhadap tindak pidana penyelundupan manusia.
- c. Melaksanakan revisi terhadap beberapa peraturan per Undang-undangan terkait sebagai langkah penyesuaian terhadap disahkannya UU Zona Tambahan, khususnya dalam upaya penanggulangan terhadap tindak pidana penyelundupan manusia. Diharapkan dengan adanya peraturan perundang-undangan/peraturan pemerintah tentang keimigrasian di zona tambahan maka Indonesia mempunyai kewenangan yang lebih luas dalam rangka pencegahan dan penindakan terhadap penyelundupan manusia/*people smuggling* sesuai yang telah diamanatkan dalam UNCLOS 1982.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Coulumbis, Theodore & James Wolfe, 1999, **Pengantar Hubungan Internasional: Keadilan Dan Power**, Edisi Ketiga, Alih bahasa Mercedea Marbun, Putra Bardin, Jakarta.

Crock-Ben Saul, Marry, 2002, **Fiture seekers-refugees and the law in Australia**, The Federation Press, NSW-Australia.

Didik Mohamad Sodik., 2011, **Hukum Laut Internasional dan Pengaturannya di Indonesia**, Refika Aditama, Bandung.

International Organization for Migration (IOM), 2012, **Petunjuk Penanganan Tindak Pidana Penyelundupan Manusia (pencegatan, Penyidikan, Penuntutan dan Koordinasi di Indonesia**, IOM, Jakarta.

Mochtar Kusumaatmadja, 2006, **Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan**, Alumni, Bandung.

Mochtar Kusumaatmadja & Etty R. Agoes, 2010, **Pengantar Hukum Internasional**, Alumni, Bandung.

### Tesis

Manshur Zikri, 2010, **Permasalahan Imigran Gelap dan People Smuggling dan Usaha-usaha serta Rekomendasi Kebijakan Dalam Menanggulangnya**, Universitas Indonesia, Depok.

Sam Fernando, 2013, **Politik Hukum Pemerintah (Direktorat Jenderal Imigrasi) Dalam Menanggulangi Masalah Penyelundupan Manusia**, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang,.

### Peraturan Perundang-undangan

Buku Putih Pertahanan Indonesia Tahun 2008, Departemen Pertahanan RI, Jakarta, 2008.



Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 2009 tentang **Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)**.

Undang-undang RI Nomor 15 Tahun 2009 tentang **Ratifikasi Protokol Menentang Penyelundupan Migran Melalui Darat, Laut dan Udara, Melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Tindak Pidana Transnasional yang Terorganisasi (Protocol Againsts The Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing The United Nations Conention Against Transnational Organized Crimes)**.

Undang-undang RI Nomor 6 tahun 2011 tentang **Keimigrasian**.

### **Jurnal**

Dewan Kelautan Indonesia, 2008, **Evaluasi Kebijakan Dalam Rangka Implementasi Konvensi Hukum Laut Internasional (UNCLOS 1982) di Indonesia**, Departemen Kelautan dan Perikanan.

Didik Heru Purnomo, **Pengamanan Wilayah Laut Indonesia**, Jurnal Hukum Internasional, Depok, Fakultas Hukum Universitas, Indonesia, 2004.

### **Makalah**

Dave Lumenta, 2015, **Ringkasan Persoalan Pengungsi Rohingya dari Perpektif Sejarah, Sosial Budaya, Humanitarian dan Keamanan**, Makalah, Fisip Univ. Indonesia.

Hasyim Djalal, **Mengelola Potensi Laut Indonesia**, Majalah Hukum Nasional No. 2 Tahun 2013.

Rahman Amin, SH.MH, **Teori Hukum Pembangunan**, Makalah, 25 Maret 2014.

### Naskah Internet

Agung Setyo, Eldisa Destaniar, Yoppy Ariadi, **Hubungan Indonesia Australia Terkait Imigran Gelap**, [www.disadest.blogspot.com/2014/02/hubungan-indonesia-australia-terkait.html](http://www.disadest.blogspot.com/2014/02/hubungan-indonesia-australia-terkait.html).

Delvi Indriadi, **Materi Perkuliahan Politik Hukum Nasional**, <http://delviindriadi.blogspot.com/2013/06/materi-perkuliahan-politik-hukum.html>.

Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs (DIMIA), **Seeking Asylum within Australia**, Fact Sheet 61, <http://www.immi.gov.au/facts/61asylum.htm>.

Fanny Ardian Sari, **Kajian Permasalahan Illegal Migran di Wilayah Indonesia Timur**, [www.academia.edu/9905460.KAJIAN\\_PERMASALAHAN\\_ILLEGAL\\_MIGRAN](http://www.academia.edu/9905460.KAJIAN_PERMASALAHAN_ILLEGAL_MIGRAN).

Divisions for Ocean Affairs and The Law of The Sea, **Practice of State at the time of entry into force of The United Nations Conventions on The Law of The Sea**, [http://www.un.org/depts/los/doalos\\_publications/doalos\\_publications.htm](http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/doalos_publications.htm).

Divisions of Ocean Affairs and The Law Of The Sea/Office of Legal Affairs, **Maritime Space: Maritime Zone and Maritime Delimitation**, <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/toc.htm>.